TEISĖS MOKSLŲ BIBLIOTEKA
Nr. 23
Red.: *A. Janulaitis*

Achille Mestre, Les caractères généraux du droit public français. — Le Conseil d'État français.

ACHILLE MESTRE
Paryžiaus Universiteto Teisių Fakulteto profesorius

IŠ PRANCŪZIJOS VIEŠOSIOS TEISĖS

I. PRANCŪZIJOS BENDRIEJI VIEŠOSIOS TEISĖS BRUOŽAI

II. PRANCŪZIJOS VALSTYBĖS TARYBA

PASKAITOS
V. D. U. Teisių Fakultete
ir Lietuvos Teisininkų Draugijoj 1937 m.

VYTAUTO DIDŽIOJO UNIVERSITETO TEISIŲ FAKULTETO LEIDINYS
KAUNAS „Raidės" spaustuvė 1938

TEISĖS MOKSLŲ BIBLIOTEKA
Nr. 23
Red.: *A. Janulaitis*

Achille Mestre, Les caractères généraux du droit public français. — Le Conseil d'État français.

ACHILLE MESTRE
Paryžiaus Universiteto Teisių Fakulteto profesorius

IŠ PRANCŪZIJOS VIEŠOSIOS TEISĖS

I. PRANCŪZIJOS BENDRIEJI VIEŠOSIOS TEISĖS BRUOŽAI

II. PRANCŪZIJOS VALSTYBĖS TARYBA

PASKAITOS
V. D. U. Teisių Fakultete
ir Lietuvos Teisininkų Draugijoj 1937 m.

VYTAUTO DIDŽIOJO UNIVERSITETO TEISIŲ FAKULTETO LEIDINYS
KAUNAS „Raidės" spaustuvė 1938

I

Bendrieji Prancūzijos viešosios teisės bruožai

(Skaityta V. D. U. Teisių Fakultete 1937.X.7)

Prancūzų viešoji teisė turi tris pagrindinius bruožus, kurie jai teikia savaimingą pobūdį ir ją giliai skiria nuo civilinės teisės. Būtent, prancūzų viešoji teisė yra nauja teisė, teisė, paremta nelygybe, teisė, kuri žymioje savo dalyje yra sukurta teisėjo.

I.

Jei civilinės teisės kilmės mums tektų ieškoti tolimuose praeities amžiuose, jei šiaip ar taip nebūtų galima nustatyti jos atsiradimo tikslios datos, prancūzų viešoji teisė remiasi dviem, palyginti visai nesenais, teisiniais dokumentais: 1789 metų Žmogaus ir Piliečio Teisių deklaracija ir VIII metų administraciniais įstatymais.

A.

Žmogaus ir Piliečio Teisių deklaracija, kuri yra pirmaeilės istorinės vertės teisinis dokumentas, pirmą kartą formaliai ir tiksliai užfiksavo individo teises santyky su junginiu. Iki to laiko, papročiai ar retai pasitaiką teisiniai tekstai tam tikrais atžvilgiais patvirtindavo kai kurias individualines prerogatyvas; Anglijos ir Amerikos Nepriklausomybės gadynės teisiniai tekstai tam tikru atžvilgiu galėtų būti laikomi prancūzų revoliucinių deklaracijų pirmtakūnais ir prototipais, tačiau šie tekstai savo teisiniais padariniais toli gražu negali prilygti Žmogaus ir Piliečio Teisių deklaracijai. Anglų tekstai beveik išimtinai rūpinosi anglų piliečio teisėmis, o Amerikos valstybių konsititucijoms daugiausia rūpėjo patikrinti atskirų valstybių nepriklausomumas santyky su Konfederacija, bet ne individo laisvės santykiuose su viešosios teisės junginiais.

1789 metų prancūzų deklaracija turėjo milžiniškos reikšmės dėl joje paskelbtų aiškių ir tikslių dėsnių, dėl jos universalaus užsimojimo, ji buvo skirta ne vien tik prancūzų tautai, bet ir visai žmonijai, pagaliau dėl tos įtakos, kurią ji turėjo

revoliucinės gadynės (1789—1799) gausiam įstatymų leidimui ir konsulo-imperatoriaus kodifikacijai. To laiko įstatymų leidėjai vadovavosi deklaracijos principais ir juos tam tikra prasme įgyvendino, kuriuos ji pati tebuvo suformulavusi ir paskelbusi, ne kaip įstatymą, bet kaip įstatymo leidimo ir administracijos vykdytiną programą, skirtą įkvėpti ateities valdančiuosius.

Deklaracijos paskelbti valdžios veikimo ir valdymo principai šiandien turi būti pritaikyti naujų laikų aplinkybėms. Per tuos 130 metų, kurie praėjo nuo 1789 metų Teisių deklaracijos paskelbimo, dėl nuolatinės ir griežtos Didžiosios Prancūzų Revoliucijos ideologijos kritikos, kuriai vadovavo sociologinė (Auguste Comte) ir socialistinė (Proudhon, Marx) mokyklos, buvo pripažinta, kad yra reikalingos tam tikros pataisos, būtent, liečiančios darbo, prekybos ir pramonės laisvę. Tas optimistinis tikėjimas, kad laisvas, nevaržomas individualinės autonomijos vykdymas savaime patikrins socialinių junginių bendrųjų interesų patenkinimą ir apsaugojimą, toji laisser-faire doktrina, suverenios tautos bendros valios neklaidingumo idėja turėjo užleisti vietą daugiau realistinėms koncepcijoms. Tačiau vis dėlto tiesa, kad viešosios teisės principai, taip kaip jie buvo Prancūzijos Žmogaus ir Piliečio Teisių deklaracijoje suformuluoti ir paskelbti, dar tebesudaro prancūzų viešosios teisės sistemos pagrindą.

Šių principų dabartinei reikšmei gerai suprasti reikia išžiūrėti: 1. tas istorines aplinkybes, kuriomis tas garsus tekstas buvo suformuluotas, ir 2. kokia yra galima jo nuostatų interpretacija.

1. Į visas deklaracijos formules tenka žiūrėti kaip į aiškią reakciją prieš anksčiau buvusią padėtį. Senoji prancūzų monarchija buvo pagrįsta visiška galios koncentracija absoliutinio karaliaus rankose. Ši tezė buvo pagrįsta tuo, kad juo vadas yra stipresnis, juo jo valdiniai yra geriau ginami. Toji patriarchinė ir šiek tiek pastoralinė koncepcija Didžiosios Prancūzų Revoliucijos buvo visiškai atmesta ir pakeista „galių atskyrimo“ koncepcija, kurią Prancūzų Revoliucijos gadynės steigiamieji įstatymų leidimo organai pasiskolino iš Montesquieu knygos „Esprit des Lois“ garsaus skyriaus, skirto anglų konstitucijai. „Galių atskyrimo“ principui buvo teikiama tiek daug reikšmės, kad net 1789 metų deklaracija paskelbė, jog „kiekviena tauta, kuri nežino galių atskyrimo, neturi konstitucijos“.

Nuostatai liečiantieji individualinę laisvę kilo iš griežto protesto prieš buvusį sauvališką internavimo režimą; kulto ir tikėjimo laisvė bei lygybė — iš reakcijos prieš privilegijuotos valstybinės tikybos instituciją; ekonominė laisvė pakeitė senųjų korporacijų griežtą reglamentacijos sistemą; spaudos laisvė — „karaliaus privilegiją". Bendrai kalbant, visas prancūzų gyvenimas prieš Didžiąją Revoliuciją buvo pagrįstas nelygybe, hierarchija, reglamentacija. 1789 metais gimęs naujas pasaulis rėmėsi žmonių lygybės principais. Visur, kur tik aristokratinės privilegijos buvo pasireiškusios, jos buvo neigiamos; atmetama ir kai kurie tų privilegijų būtinieji elementai. Revoliuciniai įstatymai paskelbė kovą be pasigailėjimo visoms net pačioms reikalingiausioms korporacinio gyvenimo formoms, ir teko laukti III-os Respublikos ir didžiojo 1884 metų socialinio įstatymo, kad sindikatinė organizacija galėtų rasti sau tinkamą vietą prancūzų teisinėje sistemoje.

2. Teisių deklaracijos kūrėjai ir redaktoriai nustatė pakankamai lankstų tekstą ir tuo būdu leido laisvai ją interpretuoti, atitinkamai pasikeitus visuomenės reikalavimams. 19-as šimtmetis buvo iškėlęs ir pabrėžęs liberalius deklaracijos principus, 20-as šimtmetis kreipia didesnio dėmesio į tuos suvaržymus, kuriuos numatė deklaracija ir kurių tikslas buvo nustatyti ribas minėtiems liberaliams principams bendro intereso ar viešosios tvarkos sumetimais. Nuostabu, kad garsiame 1789 metų deklaracijos tekste po kiekvieno principo mes randame numatytą atsargų rezervą. Faktinai, deklaracija galėtų virsti tikru totalitarinio anarchisto vadovu, jei prie paskelbtųjų principų nebūtų pridėta būtinųjų sušvelninimų. Priešingai, rezervai, kuriuos mes randame po kiekvienos deklaracijoje paskelbtos laisvės, patikrino laisvių pritaikinimą socialinio gyvenimo reikalavimams. Kaip pavyzdį galima nurodyti kulto ir tikėjimo laisvės vykdymo suvaržymus: „Niekas negali būti varžomas dėl tikybinių ir kitų pažiūrų, jei jų reiškimas neardo įstatymo nustatytos viešosios tvarkos" (10 str.); arba, pav., numatytas rezervas 17 straipsnyje, kuriame paskelbus, kad nuosavybė yra neįžeidžiama ir šventa teisė, pridėta, kad „viešajam interesui aiškiai reikalaujant" ji gali būti nusavinta.

Nežiūrint kai kurių išorinių klaidinančių požymių, prancūzų genijus yra aiškiai priešingas revoliuciniams kraštutinu-

mams; nuo 1789 metų iki 1937 metų idėjos Prancūzijoje labai ryškiai evoliucionavo ir pasikeitė, tačiau vis tie patys 1789 metų deklaracijos dėsniai galėtų būti, tam tikra prasme, panaudoti visai priešingoms teisinėms koncepcijoms. Dabartiniu laiku, naujam principui paremti 1789 metų deklaracija užtenka išplėsti jos nurodytus viešojo reikalingumo, viešojo intereso, viešosios tvarkos principų elementus. Man atrodo, kad vis dėlto esminis dalykas yra palikti pagrindinę individualinio asmens sąvoką, kuri, be abejojimo, yra tikriausias ir būtinas teisės šaltinis ir elementas. Prancūzų teisės ateities pašaukimas gal ir bus išgelbėti pasaulyje šitą pradinę ir esminę sąvoką, kuri jungiasi su didžiąja romėnų tradicija ir yra krikščionybės priimta ir patikrinta, ir neleisti užgęsti tam visada šviečiančiam švyturiui.

B.

Bonaparto organizacinio ir metodinio genijaus įkvėpti didieji VIII metų administraciniai įstatymai pritaikė realiam gyvenimui lygybės, laisvės ir galių atskyrimo principus, papildydami juos tvarkos — funkcijų atskyrimo principu. Darbui tikslingai paskirstyti ir prancūzų administracijoje našiai pastangų koordinacijai patikrinti, VIII metų įstatymai skiria tris pagrindines administracines funkcijas: veikimas, svarstymas ir ginčų sprendimas. „Veikti yra vieno asmens darbas, svarstyti — kelių“, randame VIII metų 28 pluviose'o įstatymo motyvuose, kuriuo buvo įsteigta eilė kolegijinių ir vienasmeninių organų, kurie dar ir šiandien sudaro prancūzų administracinės struktūros pagrindą. Greta svarstomųjų tarybų ir sprendžiamųjų vykdomųjų organų, VIII metų įstatymas numatė dar administracinę jurisdikciją. 1790 metais nustatytas galių atskyrimas, šiuo atveju vykdomosios ir teismo galios, uždraudė paprastųjų teismų teisėjams „svarstyti bet kokius administracijos aktus“. Tuo būdu, norint, kad administracija vis dėlto būtų teismo kontroliuojama, tokį teismą galima buvo kurti tik pačioje administracijoje; tuo tikslu ir buvo įsteigtos ir sudarytos, formaliai iš pašalinamų teisėjų, Valstybės Taryba ir Prefektūrų Tarybos, kurioms buvo pavesta spręsti administraciją liečiančius ginčus.

Tokia yra ši nauja teisė, kurią Didžioji Prancūzų Revoliucija ir VIII metų įstatymai įkūrė ant senos viešosios teisės sistemos griuvėsių. Ji, žinoma, turi eilę trūkumų ir nesklandumų.

Šiuo atžvilgiu, kai kas gal ir teisingai galėjo ją lyginti su primityvine teise, pav., legis actionum procesu, ankstyboje romėnų teisės gadynėje. Tačiau ši nauja teisė pamažu evoliucionavo, virto žymiai lankstesnė ir, jurisprudencijos išplėsta ir ištobulinta, šiandien ji gali būti drąsiai prilyginta ilgo šimtmečių darbo suformuotai klasikinei civilinės teisės sistemai.

II.

Reikia turėti galvoje, ypač kiek tai liečia administracinę teisę ir piliečių santykius su įvairiais viešaisiais organais, kad čia jurisprudencijai teko palengva kurti teisinę sistemą, kurios tik metmenys buvo įstatymų nuostatuose. Prancūzų viešoji teisė, bendrai, turi pretorinės teisės pobūdį.

To pretorinio prancūzų viešosios teisės pobūdžio priežastis daugiausia buvo ta aplinkybė, kad viešoji teisė nebuvo kodifikuota. Tuo tarpu civilinė teisė yra kodifikuota ir sudaro logišką visumą gerai suderintų ir sutvarkytų teisinių dėsnių. Kodifikavimas yra sistematizacija, o šios uždavinys, beveik visuomet, yra nustatyti teisei griežtesnes ribas. Kodifikuodamas civilinę teisę Bonapartas norėjo, kad visi sunkumai, kurie galėtų čia kilti, būtų iš anksto numatyti ir sunormuoti. Jo tikslas buvo užkirsti kelią galimoms suktybėms ir duoti prancūzams greitą, aiškų ir lengvai suprantamą bei taikomą teisingumą. Jis tikėjo tą rezultatą esąs pasiekęs, tačiau teisė negali būti suvesta į formules, vis tiek kaip plačios jos bebūtų, nes teisė yra pats gyvenimas, kuris visada yra linkęs peržengti formules ir sulaužyti nustatytas ribas. Vis dėlto, iš dalies tiesa, kad dėl kodifikacijos teisė visuomet yra bent laikinai kristalizuojama, ar kaip Savigny sakydavo nusausinama; tuo būdu jurisprudencijai tenka tik antraeilis, tam tikrais atžvilgiais, papildomasis vaidmuo.

Viešoji teisė nebuvo kodifikuota, todėl teisėjo kuriamoji teisė, pretorinė teisė, šiuo atveju atgavo visą savo pirmenybę. Palyginus su civilinės teisės mums teikiamais gražiais nuostatais, kurie yra tvirtai pagrįsti aiškiais principais, administracinė teisė teduoda kelis, išmėtytus, be logiško sąryšio tekstus. Veltui teisininkai tose įstatymų nuotrupose ieškotų didelių vedamųjų formulių, pilnų išminties ir persunktų ta stipria tra-

dicija, kuria yra pagrįsta žymioji civilinio kodekso nuostatų dalis. Tuo būdu, viešosios teisės srity interpretatoriui ir teisėjui teko atlikti tai, ko neatliko įstatymų leidėjas. Teisėjui teko uždavinys nustatyti taisykles, liečiančias administracijos atsakomybę ir administracinių aktų niekingumą. Galių atskyrimas ir iš jo išeinantis kompetencijų dualizmas privertė teisėją giliau analizuoti ir precizuoti jam pavestas įvairias teisines hipotezes. Galima sakyti, prancūzų viešoji teisė savo pagrindinėse dalyse dėl to, kad ji nebuvo kodifikuota, yra teisėjo sukurta teisė — pretorinė teisė.

Tačiau šiuo atžvilgiu, vargiai ar reikėtų kodifikacijos pageidauti. Prancūzų Revoliucijos gadynės konstitucijos buvo savo rūšies kodeksai, kuriuose jų autoriai norėjo viską numatyti ir sureguliuoti. Jos neilgai tegyvavo, pats jų nelankstumas buvo viena svarbiausioji jų negajumo priežastis. Priešingai, taip kukli ir neiškilminga dabartinė prancūzų konstitucija, išleista trimis atskirais įstatymais, liko atspari laikui, įvairioms krizėms ir politinėms audroms. Taip pat ir administracinės teisės gajumo priežastis, mano nuomone, buvo ta, kad teisėjas turėjo plačią, laisvą dirvą, kurioje jis galėjo suderinti viešosios galios reikalavimus su pagrindinių elementarinių laisvių apsaugojimu, kurios yra teisės pagrindas.

III.

Civilinė teisė yra pagrįsta visų teisės subjektų lygybe: ji į visus asmenis žiūri kaip į lygius, kurie tam tikrais atvejais gali vienas kitą pakeisti. Priešingai, viešojoje teisėje tuoj pasireiškia esminis nelygių teisės subjektų skirtumas ir priešingumas. Viešosios teisės uždavinys ir yra organizuoti tą esminę nelygybę pastoviomis normomis, kurios taip pat būtų vertos teisės normų vardo. Šita nelygybė pasireiškia: a) tarp administracijos ir piliečių, b) tarp pačių administracijos organų, c) tarp valdininkų.

a) Administruojamas pilietis nėra lygus administracijai, kuriai yra suteikta imperatyvinė galia. Be abejojimo, ši galia anaiptol nėra absoliuti, jos vykdymas turi būti teisės sunormuotas, tačiau teisiniai santykiai, kuriais ji pasireiškia, yra visiškai kitokie, negu tie, kurie susidaro tarp dviejų individų.

Įvairiems viešiesiems organams suteikta imperatyvinė galia pasireiškia įsakymais piliečiams. Tos priemonės, kuriomis yra patikrinamas tos galios vykdymas viešajai ramybei, viešajam saugumui ir viešajai švarai garantuoti, vadinamos policija. Ši policija reiškiasi įvairiomis formomis ir yra vykdoma bendromis taisyklėmis ar individualiniais aktais; jos uždavinys, žiūrint bendrojo intereso, yra reguliuoti visokį piliečių veikimą, pav., judėjimą, verslus ir kt. Kartais policija sutinka sunkią kliūtį — individualinio veikimo laisvę, pav., tikėjimo ir kulto, spaudos, susirinkimų ir draugijų laisvę, kuri yra paties įstatymo organizuota ir garantuota tam, kad naudojimasis ta laisve būtų tvirtai apsaugotas. Tais atsitikimais jurisprudencijai tenka kiek galima harmoningiau suderinti administracijos policines teises ir piliečių laisvę. Reikia pasakyti, kad tą uždavinį vykusiai atlieka Valstybės Tarybos jurisprudencija.

b) Įvairūs administraciniai organai taip pat nėra lygūs. Teisė nustato atitinkamą jų gradaciją, kurioje pirmą vietą užima valstybė, toliau eina departamentas, bendruomenė, viešoji įstaiga (établissement public). Jų tarpusaviems santykiams tvarkyti įstatymai yra numatę priežiūros tvarką, kurios padedama, valstybė gali kontroliuoti kitus viešosios teisės administracinius asmenis, pavyzdžiui, jų personalą, jų finansų tvarkymą, jų atstovų padarytus teisinius aktus ir t. t.

c) Nelygybė, kuri yra esminis viešosios teisės elementas, ypač ryškiai iškyla viešojoje tarnyboje. Kiekviena administracinė funkcija yra hierarchiškai organizuota: karo tarnyba yra ryškiausias ir tiksliausias tos esminės nelygybės sutvarkymo pavyzdys. Aukštesnieji valdininkai žemesniųjų atžvilgiu turi drausmės galią, kurios pavyzdžiu galima nurodyti būdingą formulę, kuria prasideda vidaus karo tarnybos reglamentas: „Drausmė sudaro pagrindinę kuriuomenės jėgą. Kiekvienas žemesnysis kiekvienu momentu privalo savo vyresniajam paklusnumo“. Taigi, vyresniojo įsakymas turi būti visuomet pildomas ir protestuoti galima tiktai įsakymą įvykdžius. Drausmės galia pasireiškia taip pat drausmės bausmėmis, kuriomis vyresnysis gali bausti žemesniuosius ir kurios, pradžioje buvusios sauvališkos, šiandien įgyja kai kurias baudžiamųjų sankcijų žymes.

IV.

Nelygybė taip pat suteikia administracijai eilę įvairių privilegijų. Nereikia manyti, kad 1789 metais 4 rugpiūčio naktį buvo panaikintos visos privilegijos. Jos buvo greičiau perkeltos ir sukoncentruotos. Šiandien tėra vienas tikras privilegijuotas asmuo, būtent, administracija. Tos administracinės privilegijos įgijo tris žymesnes pagrindines formas: teisimas, rekvizicija ir tiesioginis vykdymas.

1. Teisimo privilegija reiškiasi tuo, kad administracija nėra teisiama bendros teisės teismų; ji turi savo teismus, kurie išaugo iš pačios administracijos ir kurie principe vieni tiktai yra kompetentingi spręsti administracinius ginčus; tai yra administracinio teisingumo institucija.

2. Einant rekvizicijos privilegija, administracija gali reikalauti iš pačių piliečių visos eilės prievolių: teisė imti mokesčius, teisė nusavinti nekilnojamą turtą, karo metu kilnojamo turto rekvizicijos teisė, privalomoji karo tarnyba; štai pagrindinės rekvizicijos privilegijos formos, kurios, kaip matome, liečia medžiagines arba asmenines prievoles. Kai kurie autoriai, būtent Hauriou, net ir valdininkų skyrimą laiko tam tikram asmenų profesiniam veikimui taikomą rekvizicijos teise.

3. Tiesioginio vykdymo privilegija pasireiškia ypatingai įdomia forma. Jau seniai yra žinoma, kad esminis kiekvienos civilizuotos visuomenės principas yra tas, kad niekas negali pats sau teikti teisingumą. Pav., mano skolininkas nemoka man skolos, aš negaliu atsiimti iš jo man priklausomus pinigus, kuriuos jis atsisako man grąžinti, ar išlaužti skolininko seifą. Skolai atgauti aš turiu kreiptis į teismą, ir tiktai jo sprendimu, su vykdomuoju raštu, aš galėsiu atsiimti skolą, pasinaudodamas, esant reikalui, viešosios jėgos pagalba, pav., draudimu, varžytynėmis. Tą vykdomąjį titulą, kuris, skolininkui pasipriešinus, tik vienas patikrins mano teisės realizavimą, aš tegalėsiu gauti, pasinaudodamas teismo keliu, teismo įsikišimo dėka. Tiktai viena administracija, einant tiesioginio vykdymo privilegija, gali ir turi teisę pati nustatyti vykdyma, kuris esmėj yra ne kas kita, kaip mokėjimo įsakymas pasipriešinusiems mokesčių mokėtojams ir bendrai visiems administracijos skolininkams. Be abejojimo, piliečiai, jei jie manys, kad jų teisė tais administracijos veiksmais buvo įžeista, galės prašyti kom-

petentingo teismo tuos nutarimus pakeisti ar juos panaikinti, tačiau šiuo atveju prašytojas turės sunkų ir nedėkingą uždavinį, nes jam teks pakelti visa įrodymų našta. Tiktai tuomet, kai pilietis įrodys, kad administracija suklydo ir jį skriausdama paneigė teisės nuostatą, teismas atstatys įžeistą piliečio teisę, kuri administracijos buvo sulaužyta. Priešingu atveju, administracijos vykdomasis nutarimas paliks galioti.

*

* *

Aukščiau nurodyti Prancūzijos viešosios teisės bruožai, būtent, kad ji yra nauja teisė, pretorinė ir nekodifikuota teisė, nelygybės teisė, yra aiškiai priešingi pagrindinėms civilinės teisės savybėms, kuri yra sena teisė, įstatyminė, kodifikuota ir kuri numato visų teisės subjektų lygybę. Be abejojimo, viešajai teisei senesnė civilinė teisė daugeliu atžvilgių buvo pavyzdžiu. Galima sakyti, kad pagrindiniai civilinės teisės principai buvo viešosios teisės perimti, tačiau į juos buvo įnešta eilė pataisų: jie turėjo būti naujam tikslui atitinkamai pritaikinti, nes jie turėjo įgyvendinti tą pagrindinę nelygybę, kuri esmėje yra teisinis išreiškimas privatinių interesų priklausomumo viešajam interesui.

II

Prancūzijos Valstybės Taryba

(Le Conseil d'Etat français).

(Skaityta Lietuvos Teisininkų Draugijoj 1937.IX.6)

Kai prieš kelis metus Cambridge'o Teisių Fakultetas pakvietė mane pas save kelioms paskaitoms, aš buvau labai nustebintas, kad tema, kuria jie mane prašė skaityti, buvo — Prancūzijos Valstybės Taryba. Anglų teisininkai man paaiškino, kad tradicinis anglų prietaras prieš Napoleono įkurtas institucijas, prancūzų administracinio teismo sistemą ir Prancūzijos Valstybės Tarybą jau senai išnyko. Esą toji sistema, einant kuria paprastieji teismai yra kompetentingi visiems bet kokios rūšies ginčams spręsti, jau daugiau nebetenkina dabarties teisinės sąmonės reikalavimų, ir suinteresuotieji negauna taisyklingai teikiamos reikalingos teisinės pagalbos, pagaliau ir pati prancūzų administracinio teismo institucija, būdama lanksti, niuansuota, praktiška, anglams atrodanti verta daug didesnio susidomėjimo. Ir tiesa, juk Prancūzijos Valstybės Tarybos administracinių ginčų sprendimo pretorinė konstrukcija primena teisėjo kuriamos teisės klasikinius precedentus, kurių tiek daug buvo realizuota Anglijoj.

Toks iš anapus La-Manche'o nusimanančių toje srityje palankumas Bonaparto kilmės institucijai, kurios išsiplėtojimas buvo galimas tik grynai specifinių prancūziškų veiksnių dėka, kaip, pav., galių ir funkcijų atskyrimas, man atrodo labai charakteringas. Šiandien jau ne be tie laikai, kai klasikinio liberalizmo žydėjimo gadynėje, prancūzai su pavydu stebėjo Anglijos administracines institucijas, į kurias ilgai buvo žiūrima, kaip į teikiančias individualinei autonomijai vienintėliai sėkmingas garantijas. Tai buvo tada, kai vienas prancūzų rašytojas išleido knygą įspūdinga antrašte: „Kuo reiškiasi anglo-saksų pranašumas?" Tada ir patys anglų autoriai, didžiuodamiesi tais privalumais, kuriuos jų nuomone turėjo vienos vieningos teisės visiems bendras taikinimas, su aiškia panieka žiūrėjo į administracine privilegija paremtas prancūzų institucijas ir į neišvengiamai netobulą jų administracinio teisingumo siste-

mą, nes administracija toje sistemoje buvo kartu teisėjas ir šalis. Tik XIX šimtmečio gale, didysis anglas Dicey buvo vienas iš pirmųjų, kuris teisingai vertino prancūzų administracinių ginčų sprendimo sistemą, taip, kaip ji buvo Valstybės Tarybos išplėtota. Anot jo, tai buvusi ne privilegijos organizacija, bet girtina pastanga laiduoti piliečiams maksimumą garantijų, suderinamų su valdžios autoriteto apsaugojimu.

Šio rašinio tikslas ir bus iškelti: 1. kas yra Valstybės Taryba, 2. koks yra jos vaidmuo Prancūzijos teisiniame gyvenime, 3. kokią galima sudaryti nuomonę apie šią instituciją.

I.

Valstybės Taryba buvo Bonaparto įkurta VIII metais tik kaip diktatorinės valdžios patariamasis organas ir jos bendradarbis įstatymų leidimo darbe.

Einant VIII metų konstitucija, įstatymų iniciatyvos teisė priklausė vien vyriausybei. Konsulų iškelti įstatymų projektai galėjo būti pateikti Įstatymų Leidimo organui priimti tik po to, kai jie buvo Valstybės Tarybos užgirti. Valstybės Taryba buvo sudaryta ne vien tiktai iš teisininkų, bet ir iš kitų įžymių žmonių, mokslininkų, kariškių, administratorių. Šiame dideliame organe įstatymų projektai būdavo svarstomi ypatingai rimtai ir nuodugniai. Tačiau Valstybės Taryba tos įstatymų ruošimo funkcijos neteko 1814 metais, Burbonų monarchijos atstatymo metu, ir tebuvo laikinai ją atgavusi Antros Imperijos laikais (1852—1870). Šiandien vyriausybė tebeturi teisę pavesti apsvarstyti Valstybės Tarybai įstatymų projektus, prieš juos įteikdama Atstovų Rūmams, tačiau praktikoje ji ta galimybe niekad nesinaudoja. Tai yra labai apgailėtina, nes Valstybės Tarybos įnašas įstatymų ruošime, be abejojimo, juos pagerintų. Nereikia užmiršti, jog Valstybės Tarybai priklauso garbė, kad Imperijos kodifikacija, pradedant Civiliniu Kodeksu (1804) ir baigiant Baudžiamuoju (1810), pasižymi nuostabiai aiškia forma.

Valstybės Taryba yra sudaroma ypatingu būdu, kurio dėka, greta profesinių teisininkų, joje randame asmenis, aktyviai dalyvavusius administraciniame gyvenime ir įgijusius praktiško

gyvenimo patyrimo. Norintieji patekti į Valstybės Tarybą turi išlaikyti sunkius konkursinius egzaminus. Juos išlaikę ir konkursą laimėję yra skiriami II-os eilės Valstybės Tarybos referentais (auditeurs). Tiksliomis tarnybos taisyklėmis tie referentai vėliau yra skiriami I-os eilės referentais, paskui bylų pranešėjais (maître de requêtes) ir pagaliau — valstybės patarėjais. Tačiau valstybės patarėju vyriausybė taip pat gali paskirti asmenį, kuris anksčiau ėjo atsakingas aukštas pareigas veiklioje administracijoje, pav., buvusį prefektą.

Tiktai vieni valstybės patarėjai turi sprendžiamąjį balsą ir balsuoja, kai tenka spręsti administracinį ginčą ar suteikti nuomonę. Kiti Tarybos nariai bendradarbiauja, reikšdami savo nuomonę žodžiu ar įteikdami pranešimus.

Valstybės Tarybos nariai yra skiriami bei atšaukiami Ministerių Kabineto dekretu. Jie skiriami neribotam laikui, tačiau jų nepašalinamumas nėra garantuotas. Faktinai, nuo pat III-os Respublikos įkūrimo, praktikoje nebuvo nė vieno atsitikimo, kad kuris nors valstybės patarėjas būtų iš pareigų atšauktas. Tas nepašalinamumo principo neužfiksavimas būdavo dažnai kritikuojamas ir kaikuriems, ypač seniau, sudarė pagrindą manyti, kad atšaukiami teisėjai negali būti nepriklausomi. Tačiau praeities ir dabarties patyrimas rodo, kad teisėjų nepašalinamumas, pats savaime būdamas, be abejojimo, brangintina ir vertinga garantija, tam tikromis sąlygomis gali būti pakeistas kitokiomis priemonėmis. Valstybės Taryba, nors ir sudaryta iš formaliai pašalinamų valdininkų, sukūrė jurisprudenciją, kuri kartais rodo didesnį nepriklausomumą, negu jurisprudencija Kasacinio Teismo, sudaryto iš nepašalinamų teisėjų. Šį rezultatą Valstybės Taryba yra pasiekusi dėl palengva susikūrusios stiprios ir saikingos tradicijos, dėl susidariusio joje „esprit de corps“, kas patikrina šio didžiojo organo padarytiems sprendimams pagarbą, reiškiamą ne vien tiktai piliečių, bet ir administracijos.

Hauriou savo „Précis de Droit Administratif“ mėgsta pabrėžti, kad Valstybės Tarybos darbui yra naudingas dalyvavimas jos posėdžiuose įvairaus amžiaus žmonių, būtent, referentų vidutiniškai 25 metų amžiaus, bylų pranešėjų — 45 metų ir valstybės patarėjų — 50 metų amžiaus. Priešingai, Kasaciniame Teisme vidutinis dalyvaujančių amžius yra žymiai aukštes-

nis. Tas Valstybės Tarybos sprendimams teikia ypatingą naujoviškumo pobūdį, juose dažnai rasime drąsios iniciatyvos naujiems principams nustatyti.

Valstybės Tarybos organizacija yra sudėtinga. Taryba šiandien susideda iš trijų administracinių sekcijų ir vienos ginčų sekcijos. Administracinės sekcijos reiškia nuomones; ginčų sekcija sprendžia bylas. Čia negalime plačiau nurodyti tas įvairias formas, kuriomis reiškiasi ginčų sekcijos veikimas, kurioje visada dalyvauja referentai, bylų pranešėjai ir patarėjai. Tai sekcijai tenka spręsti labai daug bylų, todėl ji dar yra padalinta į pasekcijas. Kai kurios pasekcijos ruošia bylas, kurias vėliau sprendžia sekcijos pilnatis. Vienas iš svarbiausių Valstybės Tarybos teisenos principų yra tas, kad bylos tardymas ir jos ruošimas yra atliekamas paties teisėjo, kuris, kaip administratorius, pilnai nusimanydamas kilusiam klausime, gali pačioje administracijoje ieškoti ginčui išspręsti reikalingų elementų.

Tarybos vaizdui papildyti nurodysiu, kad greta administracinių sekcijų nuolatinio personalo yra dar t. v. nepaprastieji valstybės patarėjai, kuriais skiriami aukšti valdininkai, paprastai departamentų direktoriai. Jie, eidami savo tiesiogines pareigas ir kartu dirbdami Valstybės Taryboje, įneša į ją administratoriaus patyrimą, labai naudingai papildantį teisinę kitų Valstybės Tarybos narių nuovoką.

II.

Kaip jau buvo minėta, nuo 1870 metų Valstybės Taryba nedalyvauja įstatymų ruošimo ir leidimo darbe. Šiandien ji teturi dvi funkcijas: patariamąją ir administracinių ginčų sprendimo, t. y. administracinio teismo.

A. Pradžioje tos dvi funkcijos nebuvo aiškiai viena nuo kitos atskirtos. Vyriausybė visuomet turėjo ir turi teisę atsiklausti Valstybės Tarybos nuomonės dėl visų dalykų, dėl kurių ji rastų tikslinga į ją kreiptis. Formaliai, vyriausybė niekad nėra verčiama pasielgti atitinkamai gautai iš Valstybės Tarybos nuomonei, bet kartais vyriausybė yra įstatymo įpareigota atsiklausti Valstybės Tarybos nuomonės; taip yra, pav., dėl vie-

šosios administracijos reglamentų, kurie yra leidžiami Valstybės Galvos. Iki 1872 metų Valstybės Tarybos administracinių ginčų sprendimo funkcija nebuvo atskirta nuo nuomonių reiškimo funkcijos ta prasme, kad formaliai administracinis teisingumas buvo vykdomas paties Valstybės Galvos savo taryboje. Prieš spręsdamas jam pateiktus administracinius ginčus, Valstybės Galva atsiklausdavo Valstybės Tarybos nuomonės ir jau susidariusiu įpročiu faktinai visuomet nuspręsdavo atitinkamai šios aukštos institucijos nuomonei. Be abejojimo, tuomet būdavo sakoma, „dekretas Valstybės Taryboje“, bet ne „Valstybės Tarybos sprendimas“, tačiau sprendimą faktinai formuluodavo pati Taryba, kurį prezidentas, karalius ar imperatorius visuomet paskelbdavo savo vardu. Tai buvo t. v. rezervuoto teisingumo sistema.

1872 m. gegužės mėn. 24 dienos įstatymo 9 straipsny pasakyta: „Valstybės Taryba administracinius ginčus sprendžia suvereniai“. Tuo būdu, einant, šiuo įstatymu, rezervuoto teisingumo sistema buvo pakeista deleguotu teisingumu. Nuo to laiko jau ne Valstybės Galva sprendžia savo taryboje, bet pati Valstybės Taryba suvereninio teismo titulu. Tas labai žymus formalus pakeitimas praktiškai didelės reikšmės neturėjo, nes, kaip jau buvo minėta, ir anksčiau Valstybės Galva visada nuspręsdavo pagal Valstybės Tarybos nuomonę, dabar gi sprendžia pati Valstybės Taryba. Tuo pačiu buvo atskirtos dvi funkcijos: veikliosios administracijos ir administracinio teisimo.

B. Spręsdama administracinius ginčus, Valstybės Taryba turi tris pagrindinius uždavinius:

1. Valstybės Taryba yra bendrosios teisės teisėjas (juge de droit commun) administraciniuose dalykuose pirmoje ir paskutinėje instancijoje, t. y. Valstybės Taryba sprendžia visus administracinius ginčus, išskyrus įsakmiai įstatymo pavestus kitam teismui spręsti. Ši bendroji Valstybės Tarybos kompetencija nebuvo nustatyta kuriuo nors įstatymu, bet buvo pačios Valstybės Tarybos pretorinės jurisprudencijos evoliucijos vaisius. Lyg tas senovės filosofas įrodinėdamas judėjimą beeidamas, Valstybės Taryba nustatė savo kompetenciją, bespręsdama administracinius ginčus.

Taigi, Valstybės Taryba turi teisę spręsti ginčus dėl visų administracinių dalykų, išskyrus įsakmiai įstatymų nustatytas

išimtis. Tokiu būdu susidarė jos kompetencija spręsti bylas, liečiančias viešosios administracijos atsakomybę. Tik 1934 metų įstatymas-dekretas suteikė Prefektūrų Taryboms kompetenciją spręsti ginčus dėl bendruomenių, departamentų ir vietos viešųjų institucijų administracinės atsakomybės.

2. Valstybės Taryba taip pat yra apeliacinis teisėjas 22 tarpdepartamentinių Prefektūrų Tarybų sprendimams. Tos tarybos, einant įstatymu, sprendžia administracinius ginčus, kylančius dėl tiesioginių mokesčių, viešųjų darbų, savivaldybių rinkimų, viešojo turto pardavimo ir nuo 1934 m. antrinių administracinių viešųjų asmenų atsakomybės. Valstybės Tarybai taip pat priklauso spręsti apeliaciniai skundai dėl Kolonijų Ginčų Tarybų nutarimų. Tų tarybų vaidmuo kolonijose atitinka Prefektūrų Tarybų vaidmeniui Prancūzijoje.

3. Valstybės Taryba yra pagaliau kacasinis teismas paskutinėse instancijose specialių administracinių teismų sprendimams. Tokie teismai yra, pav., Atskaitomybės Teismas (Cour des Comptes), įsteigtas Napoleono 1807 m. spręsti dėl visų viešų pajamų mokesčių inspektorių atskaitomybės, taip pat Revizijos Tarybos, kurioms priklauso spręsti naujokų tinkamumas karo tarnybai.

Valstybės Tarybos sprendimas yra galutinis, principe tėra galima prašyti bylą persvarstyti tais atvejais, kai pilietis buvo teisiamas už akių (pati administracija niekad negali būti teisiama už akių), arba yra dar galima revizija, tais atsitikimais, kai po sprendimo yra sužinoti nauji ir tikri faktai, kurie buvo nežinomi sprendimo metu. Kasacijos atveju Valstybės Taryba tenaikina paskutinioje instancijoje padarytą sprendimą, tačiau ji pati bylos nesprendžia; byla yra grąžinama arba minėto Atskaitomybės Teismo kitam skyriui arba kitai Revizijos Tarybai.

*

* *

Valstybės Tarybos jurisprudencija plačiai išsiplėtojo. Ši jurisprudencijos evoliucija įvyko dėl Valstybės Tarybos pretorinės galios, kuri jai leido papildyti įstatymą ir išimtinais atsitikimais pataisyti jo nuostatus, aiškiai netikrus ar neteisingus.



Čia man užtektų nurodyti tos Valstybės Tarybos pretorinės galios tris charakteringus pavyzdžius: jos jurisprudenciją dėl netaisyklingų administracinių aktų naikinimo, dėl viešosios administracijos atsakomybės ir dėl nenumatytų įvykių (imprévision) interpretacijos.

A. Steigiamasis Seimas 1790 metais spalių mėn. 7—14 d., aplinkybių verčiamas, išleido įstatymą, kuriame nustatė, kad: „Skundai dėl kompetencijos yra duodami karaliui — viešosios administracijos šefui". Šis, išoriniai kuklus, tekstas 19-ame šimtmety Valstybės Tarybos buvo išplėstas, kol galutinai virto pagrindu dabartiniams skundams dėl galios peržengimo, įgalinęs pradžioje Valstybės Galvą taryboje, o nuo 1872 m. Valstybės Tarybą naikinti visus bet kokius administracinius aktus, išskyrus sutartis, nežiūrint kokio administracijos organo jie būtų padaryti.

Tuo pagrindu Valstybės Taryba šiandien naikina administracinius aktus dėl šių keturių priežasčių: nekompetentingumas, formos trūkumai, įstatymo laužymas ir galios iškreipimas; pastarasis reiškiasi tuom, kad darydama aktą administracija turėjo galvoje kitą tikslą, negu tą, kuriam jai buvo suteikta teisė tą aktą padaryti.

Skundai teikiami nemokamai ir jie gali būti įteikti be advokato. Skųstis galima ne vien dėl sulaužytos teisės, bet ir dėl įžeisto intereso. Šios dvi aplinkybės, žinoma, labai daug prisidėjo prie to, kad šiuo teisiniu keliu pradėta plačiai naudotis.

Administracinis aktas yra naikinamas su retroaktyvinėmis pasekmėmis; tas panaikinimas yra absoliutus, e r g a o m n e s: panaikinus kokį administracinį aktą, niekas daugiau neturi teisės juo remtis, į tą aktą žiūrima, kaip į niekad nebuvusį.

Šitos teisenos ne tik teisinė, bet ir politinė reikšmė yra labai didelė. Šiuo keliu kiekvienas suinteresuotas gali pasiekti bet kurio neteisėto administracinio akto panaikinimo, vis tiek, ar tai būtų Valstybės Galvos viešosios administracijos reglamentas ar kurio miestelio burmistro paprastas policinės priemonės įsakymas; tuo būdu yra nuraminamas administracinės galios sauvaliavimo sukeltas pasipiktinimas. Ši administracijos veikimo teisėtumo patikrinimo priemonė buvo teisingai lyginama su „atsargumo saugikliu", skirtu sprogimams perspėti, kurių priežastim galėtų būti augąs piliečių nepasitenkinimas.

B. Administracinė teisė nežino panašaus administracinės atsakomybės formalaus ir bendro dėsnio, kurį randame Civ. Kodekso 1382 str.: „Kas dėl savo kaltės kitam padaro žalą, tas turi ją atlyginti“. Konfliktų Tribunolas savo garsiame 1873 metų sprendime „Blanko“ byloj, įsakmiai nurodė, kad šis nuostatas principe yra visiškai netaikintinas valstybės atsakomybei, kuri nesanti nei bendra, nei absoliuti, bet turinti s a v a s t a i s y k l e s, kurios kinta pagal viešąsias tarnybas, nes tenka derinti valstybės ir privačių asmenų teises.

Tokiu būdu, atsakomybės atžvilgiu administracinė doktrina yra daug lankstesnė ir labiau niuansuota, kaip civilinė doktrina. Šiandien šioje srity Valstybės Tarybos jurisprudencija yra priėjusi tokių išvadų: a) kiekviena tos ar kitos administracinės tarnybos kaltė įpareigoja valstybę, departamentą, bendruomenę, viešąją įstaigą (établissement public) atlyginti jos veikimu privatiems asmenims padarytą žalą; b) kaltės dydis yra nustatomas pagal tarnybų rūšis: pav., yra sunkiau pripažįstama policijos atsakomybė, kuriai reikalinga didesnė veikimo laisvė ir policijos agentų griežtumas; c) reikia skirti tarnybos kaltę nuo asmeninės valdininko kaltės, pastarąją sudaro jau ne be valdininko kaip tokio apsileidimas, bet žmogaus silpnybių ir aistrų sukelti veiksmai; d) už tarnybos kalte padarytą žalą principe atsako vien administracinė žinyba, kuriai priklauso valdininkas, už asmeninę kaltę — pats valdininkas; e) kartais atsitinka, kad tame pačiame veiksme yra kartu ir asmeninės ir tarnybos kalčių elementai, taip būna, pav. kai yra pagrindo manyti, kad pati tarnyba yra buvusi asmeninės kaltės priežastis; tais atsitikimais yra dvejopa atsakomybė ta prasme, kad ir administracijai ir jos valdininkui asmeniškai galėtų būti kartu uždėta prievolė atlyginti padarytą žalą. Tačiau jurisprudencija šiuo atveju išgalvojo įdomių priemonių išvengti dvigubo padarytų nuostolių atlyginimo, kad nukentėjęs negautų didesnio atlyginimo už jam padarytą žalą.

Ši jurisprudencija, būdama labai lanksti, gerai apsaugo privatinius interesus, kurie visad gali būti administracijos veikimu įžeisti. O įžeistiems interesams ji patikrina pilną ir teisingą padarytos žalos atitaisymą, kartu tačiau numatydama ir atsargumo priemones, kad tas privatiems asmenims padarytos žalos atitaisymas nevirstų nepakeliama našta administracijai

ir valstybės iždui. Todėl Valstybės Taryba visuomet reikalauja įrodyti administracijos kaltę; principe nėra administracijos atsakomybės be kaltės ir labai dažnai galima užtikti Valstybės Tarybos sprendimus, atsisakančius pripažinti administracijos atsakomybę, „turint galvoje, kad prašytojas neįrodo jokios tarnybai priskirtinos kaltės...“ Tiktai visai išimtinais atsitikimais administracijai yra uždedama prievolė atlyginti nuostolius, nors jos veikime ir nėra rasta jokios kaltės, taip, pav., yra dėl nuostolių padarytų viešaisiais darbais ar tų, kurie Valstybės Tarybos manymu, įvyko dėl „išimtino kaimynystės riziko“ ar dėl išimtinų rizikų.

C. Nesant įsakmių įstatymo nuostatų, Valstybės Taryba sukūrė negalimų numatyti įvykių teoriją (théorie de l'imprévision), kurios tikslas buvo neleisti subankrotuoti viešųjų tarnybų koncesininkams, kai aplinkybės, kurių nebuvo galima numatyti sutartį sudarant, iš pagrindų pakeitė koncesinės sutarties sąlygas. Štai vienas pavyzdys: viena gazo bendrovė 1910 metais pasižadėjo 40 metų laikotarpy tiekti gazą vienos bendruomenės gyventojams po 15 santimų už kūbinį metrą. Toji sutartis tarp bendruomenės ir gazo koncesininko buvo sudaryta, turint galvoje tam tikrą anglies kainą ir jos svyravimą. Bet dėl Didžiojo Karo ir jo pasekmių anglies kaina pakilo dešimteriopai ir daugiau. Ar taip pasikeitus sąlygoms bendrovė gali būti priversta tiekti gyventojams gazą sena kaina iki 1950 metų?

Einant „pacta sunt servanda“ taisykle, atrodytų, kad taip. Tačiau Valstybės Taryba ir toliau laikydamasi dėsnio, kad sutartis yra ją sudariusioms šalims įstatymas, sako, kad „aplinkybės, kurių visiškai nebuvo galima numatyti, suardė sutarties lygsvarą“, ir kad tuo būdu yra išeita iš sutarties ribų ir patekta į „užsutartinę“ sritį. Taigi, bendrovei, kuri vienašališkai negalėjo pakeisti savo sutarties nuostato, pripažinta teise gauti iš kitos šalies atlyginimą, kuris pilnai padengtų bent tą nuostolio dalį, kuris susidarė toliau tiekiant gyventojams gazą seniau nustatytomis sąlygomis. Dėl šios jurisprudencijos administracijai teko teisingo atlyginimo našta, kurios tikslas buvo neleisti galutinai subankrotuoti bendrovėms dėl staigių nenumatytų nuostolių.

Tikrumoje bendruomenės ir kiti administraciniai junginiai, turėdami galvoje galimus teismo sprendimus dėl nuosto-

lių atlyginimo, apsigalvodavo ir suprasdami, kad būtų netikslu, kad 1937 metais gazo kaina liktų ta pati, kaip 1910 metais, jie laisvu noru sutikdavo, kad kainos būtų pakeltos.

Šie sėkmingi rezultatai leido koncesininkams išvengti tikro nusigyvenimo ir įgalino toliau teikti gyventojams patarnavimus normaliomis sąlygomis, be visiems žalingų bankrotų.

III.

Tie įvairūs pavyzdžiai, kurių galima būtų lengvai daugiau nurodyti, leidžia mums įvertinti Valstybės Tarybos, kaip teisingumo ir socialinio nuraminimo organo, reikšmę ir nuopelnus.

Tačiau, nežiūrint į tai, administracinio teisingumo institucija ilgai buvo smarkiai kritikuojama. Jai buvo prikišama ypač: 1. komplikacijos, susidarančios dėl dviejų gretimų kompetencijų buvimo, būtent, civilinių ir administracinių teismų; 2. trūkumas pašalinamų teisėjų nepriklausomybės; ir 3. esminė sistemos kliauda, kad toje administracinio teisimo sistemoje administracija lieka kartu teisėjas ir šalis.

Į tuos priekaištus tenka atsakyti štai ką:

1. Susidarančios dėl dviejų gretimų jurisdikcijų komplikacijos yra neginčytinos ir ieškovui dažnai kyla sunki problema būtent, kas yra kompetentingas bylą spręsti. Bet visų pirma reikia pastebėti, kad tas nepatogumas Prancūzijoje yra neišvengiamas, nes dėl istorinių ir politinių priežasčių revoliucinių įstatymų leidėjų nustatytas galių atskyrimas, uždrausdamas paprastiems teismams „svarstyti bet kokius administracijos aktus“, išskyrė tuos aktus iš bendrosios teisės teismų kompetencijos. Todėl kyla klausimas, ar administracija, kuri, einant prancūzų dėsniu, negali būti teisiama paprastuose teismuose, visai nebus teisiama, ar ji bus teisiama pačioje administracijoje sudaryto teismo. Pasirodė, kad visais atžvilgiais yra kur kas naudingiau steigti atskirus administracinius teismus ir jiems pavesti spręsti administraciją liečiančius ginčus, negu kad palikti administracijos veikimą nekontroliuojamą jokio teismo. Šiuo atžvilgiu jau teko nurodyti nepatogumus, kurie šiandien iškyla sprendžiant tą problemą Anglijoje, kur, einant tradiciniu

anglų dėsniu, administraciniai teismai nėra pripažinti ir administracija yra pavesta bendrosios teisės jurisprudencijai. Dėl to labai dažnai susidaro tokia padėtis, kad individai neturi pakankamų garantijų tiek dėl neteisėtų administracinių aktų naikinimo, tiek dėl administracinių junginių atsakomybės.

Be to, kompetencijos konfliktams spręsti Prancūzija 1872 m. gegužės 24 d. įstatymu įkūrė specialų teismą, taip vad. Konfliktų Tribunolą, kurio uždavinys yra spręsti, ar ginčas priklauso spręsti paprastajam teismui, ar administraciniam teismui. Konfliktų Tribunolas yra sudarytas pusiau iš valstybės patarėjų, pusiau iš Kasacinio Teismo teisėjų; valstybės patarėjus renka Valstybės Taryba, Kasacinio Teismo teisėjus — Kasacinis Teismas. Konfliktų Tribunolo posėdžiams gali pirmininkauti Teisingumo Ministeris; paprastai jis pirmininkauja balsams pasidalijus.

2. Be abejojimo, administracinių teismų teisėjas, išskyrus Atskaitomybės Teismo teisėjus, nėra nepašalinamas, bet aš jau buvau nurodęs, kad Valstybės Taryboje susidariusi „esprit de corps" tradicija tam tikra prasme atstoja formalinį teisėjų nepašalinamumo trūkumą. Valstybės Tarybą teisingai galima būtų priskirti prie tų Montesquieu brangių „tarpinių organų", kuriuose aristokratinis elementas yra įsiterpęs demokratinių elementų tarpe ir kurie, man atrodo, yra būtini pačiai demokratijai. Mano nuomone, normaliomis sąlygomis gali gyvuoti vien saikingos valdžios, kuriose skirtingi ir prieštaraujantys elementai vienas kitą atsveria; tas, gal, teisingai davė pagrindo pastebėti, kad demokratijai nėra didesnio priešo už demokratiją. Organizuojant ir tvarkant institucijas, nereikia per daug pasitikėti absoliučia logika.

3. Be abejojimo, Valstybės Taryba yra administracinis organas, ir tam tikru atžvilgiu tiesa, kad administracija yra pati sau teisėjas. Bet dėl naudos, kuri yra gaunama iš administracinio teisingumo, tenka pakelti su juo susijusius nepatogumus, kurie, be to, yra žymiai sušvelninti ginčų administracijos funkcijos atskyrimu nuo veikliosios ar svarstomos administracijos funkcijos. Valstybės Taryba, kaip ir Prefektūrų Tarybos, faktinai yra savo teisminėse funkcijose giliai išsispecializavę organai. Tiesa, Valstybės Taryba, vyriausybei užklausus, taip pat duoda nuomones, bet teisė teisti paprastai yra suteikta

vien Tarybos ginčų sekcijai ar pasekcijoms. Antra vertus, paties administracinio teisingumo funkcionavimui yra naudinga, kad Valstybės Tarybos nariams pavedama ne vien teismo funkcijos, bet ir grynai administracinės, nes tokiu būdu jie nenustoja ryšio su administraciniu gyvenimu ir administracinėje praktikoje kylančiais sunkumais.

*

* *

Tokia, kokia ji yra, Valstybės Taryba prancūzų tautai yra atnešusi daug naudos ir turi didelių nuopelnų. Nuostabu, kad vyriausybė ir viešoji administracija, kurios tos aukštos jurisdikcijos dažnai yra kietokai cenzūruojamos, visada pasiduoda jos sprendimams, kurie kitokiu būdu negalėtų būti įvykdyti, nes Valstybės Taryba negali duoti veikliajai administracijai įsakymų. Tai rodo Valstybės Tarybos didelį autoritetą, kurį šis aukštasis organas įsigijo dėl savo išminties, saikingumo ir griežtumo. Šitaip Prancūzijoje buvo suderinta administracijos galia ir piliečio teisės. Galima sakyti, kad Bonaparto nukaltas despotizmo įrankis, laikui bėgant, virto stipriausiu prancūzų laisvių laiduotoju.

Vytauto Didžiojo Universiteto Teisių Fakulteto leidiniai.

I.

Teisės Mokslų Biblioteka.

1. v. G a r e i s K a r l, Teisės enciklopedija ir metodologija. Su prof. L e o n o prakalba. 1924 m., 65 p.
2. L e o n a s P., prof., Teisės enciklopedijos paskaitos. 2 leid. 1931 m., 263 p.
3. L e o n a s P., prof., Teisės filosofijos istorija. 1928 m., VIII+429 p.
4. M a č y s Vl., prof., Civilinio proceso paskaitos. 1924 m., 448 p.
5. S t a n k e v i č i u s V., doc., Baudžiamoji teisė. 1925 m., 292 p.
6. G u m p l o w i c z L., Sociologijos pagrindai. Vertė A. J a n u l a i t i s. 1929 m., XIX+343+VIII.
7. J a š č e n k a A., Tarptautinės teisės kursas, I t. Konstitucinė tarptautinė teisė. 1931 m., XVIII+723 p.
8. O l i v i e r - M a r t i n, Prancūzų revoliucija ir korporatinė organizacija. 1931 m., 16 p.
9. G i r a r d, Romėnų teisė, I t. Vertė A. T a m o š a i t i s. 1931 m., IV+492 p.
10. R ö m e r i s M., prof., Dabartinės konstitucijos, antrasis rinkinys, 1932 m., 233+229 p. (Teisės istorijos įvadas 1—233 p.; II. Konstitucijų tekstai 1—229 p.).
11. Lietuvos Žydų seimai XVII—XVIII amž.
12. L a p p o J., Lietuva ir Lenkija po 1569 m. Liublino unijos. 1932 m., IV+172 p.
13. B r u n n e r K., Trumpa Vokietijos teisės istorija.
14. L a p p o J., Iš Vyriausiojo Lietuvos Tribunolo istorijos XVI amž. 1932 m., 27 p.
15. B e c c a r i a C., Apie nusikaltimus ir bausmes. Išvertė R. B u r o k a s, pratartis S t a n k e v i č i a u s. 1935 m., XXVIII+80 p.
16. L a p p o J., Iš vyriausiųjų Lietuvos suvažiavimų istorijos XVI amž. 1932 m., 43 p.
17. G i r a r d, Romėnų teisė, II t. Vertė A. T a m o š a i t i s. 1932 m., IV+514 p.
18. K i p p T h., Romėnų teisės šaltinių istorija.
19. G i r a r d P. F., Romėnų teisė, III t. Vertė A. T a m o š a i t i s. 1933 m., IV+514 p.
20. R ö m e r'i s M., Valstybė ir jos konstitucinė teisė. I dalis. Valstybė. I tomas. 1934 m., XII+340 p.
21. R ö m e r'i s M., Valstybė ir jos konstitucinė teisė. I dalis. Valstybė. II tomas. 1935 m., XII+412 p.
22. R ö m e r'i s M., Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. I dalis. 1937 m., VIII+527 p.
23. M e s t r e A c h i l l e, Iš viešosios prancūzų teisės. 1938 m.
24. L e o n a s P., Sociologija.

II.

Ekonominių Mokslų Biblioteka.

1. M o r a v s k i s A., doc., Lietuvos finansai. I dalis. Mokslas apie valstybės išlaidas ryšy su Lietuvos biudžeto formavimusi ir vystymusi. 1925 m., 136 p.
2. M o r a v s k i s A., doc., Lietuvos finansai. II dalis. 1925 m., 158 p.
3. P o k r o v s k i s N., prof., Finansų mokslo pagrindai. 1936 m., 522 p.
4. T u g a n - B a r a n o v s k i s M., prof., Politiškosios ekonomijos pagrindai. Vertė doc. P. Š a l č i u s. 1923 m., 329 p.
5. W e b e r M., Ūkio istorija. Vertė J. P a j a u j i s. 1929 m., 308 p.
6. C o n r a d J., Politinės ekonomijos vadovėlis. 1929 m., 188 p.
7. Š a l č i u s P e t r a s, Kooperacija. 1931 m., XII+358 p.
8. E u l e n b u r g F r a n z, Ekonominė poiltika ir užsienio prekyba. Vertė J. P a j a u j i s. 1931 m., XII+487 p.

9. Cassel Gustav, **Teoretiškoji socialekonomija.** Vertė P. Šalčius. 1931 m., VIII+616 p.
10. Oncken August. **Politinės ekonomijos istorija.** Laikai prieš Adomą Smithą. 1932 m., 520 p.
11. Gide Charles ir Rist Charles. **Ekonominių teorijų istorija.** Nuo fiziokratų ligi mūsų dienų. Vertė J. Pajaujis. 1932 m., XVI+776 p.
12. Rimka A., **Socialekonominė statistika.** Teorija ir metodai. 1933 m., VIII+572 p.
13. Robertson D. H., **Pinigai.** Vertė K. Lukša. 1938 m., IV+144 p.

III.

Teisių Fakulteto Darbai.

I tomas. 1924 m. red.: doc. A. Rimka.

1. Leonas P., prof., **Kolektyvizmo pradas Lietuvos civilinės teisės novelėse.**
2. Mačys Vl., **Socialinis teisių mokslo tikslas ir mūsų žemės reformos įstatymas.**
3. Rimka A., **Lietuvos visuomenės ūkio bruožai ligi Liublino unijos metų.**
4. Šalčius P., doc., **Kooperatyvų įstatymai:** 5. Kritika ir bibliografija; 6. Teisių Fak. apyskaita 1922/24 mokslo metams, 232 p.

II tomas. 1925/28 m. red.: prof. A. Janulaitis.

1. Römeris M., prof., **Trečias tarptautinis sociologijos kongresas Romoje.** 1—14 p.
2. Leonas P., prof., **Dėl vieno įstatymų aiškinimo.** 15—22 p.
3. Rimka A., doc., **Lietuvos prekybos santykiai ligi unijos su lenkais.** 23—86 p.
4. Janulaitis A., prof., **Vyriausias Lietuvos Tribunolas XVI—XVII amž.** 1—172 p.
5. Balogh'as El., **Teisinė pralaikėjimo palūkanų prigimtis.** 1—27 p.
6. Gummerus H., **Piniginio ūkio kilimas senovės Romoje.** 1—15 p.

III tomas. 1927 m. red.: prof. A. Janulaitis.

1. Römeris M., prof., **Reprezentacija ir mandatas.** 1—312 p.
2. Janulaitis A., prof., **Imperijos Rūmų Teismas.** 1—83 p.

IV tomas. 1928 m. red.: prof. A. Janulaitis.

1. Janulaitis A., **Užnemunė po Prūsais** (1795—1807 m.). VII+404 p.
2. Römeris M., **Administracijos teismas.** XII+359 p.

V tomas. 1929 m. red: prof. A. Janulaitis.

1. Šalčius P., doc., **Iš vertės ir kainų teorijų.** 56 p.
2. Tamošaitis A., **Istoriškoji teisės mokykla Vokietijoj.** 179 p.
3. Šalčius P., doc., **Kooperatizmas.** 135 p.
4. Janulaitis A., prof., **Baudžiavų panaikinimo sumanymai Lietuvoje** (1817—181
5. Veriga-Dare —XVI amž. 52 psl.
6. Janulaitis VIII+204 p.



VI tomas. 1932 m. red.: prof. A. Janulaitis.

Straipsnių rinkinys prof. P. Leonui pagerbti.

1. Römeris M., **Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose.** 193 psl.
2. Leonas P., **Teisės reliatyvumas.** 13 p.

RU

15

3. R i m k a A., Lietuvių tautos atg[illegible] [illegible] „Auszros" - „Varpo" gadynės (1883—93) socialekonominiai raštai. 139 psl.
4. J u r g u t i s, Visuomeninių To[illegible] [illegible]rigue Masaryk'o [illegible]nčių pagrindai. 22 p.
5. M a č y s V l., Apie teismo kand[illegible] [illegible] [illegible]dv[illegible]katų [illegible]aruc 12 psl.
6. M o r a v s k i s A., Lyginamoji [illegible] [illegible]alstybių [illegible] ūkių apžvalga. 24 p.
7. V e r i g a - D a r e v s k i s A. J., Dvaro padūmės mokestis Užnemunėje. 12 psl.
8. Š a l k a u s k a s K., Būstinė civilių įstatymų ir Napoleono kodekso veikimo srityse. 18 p.
9. Š a l č i u s P.. „Auszros" ir „Szwiesos" ekonomika. 37 p.
10. J u n g f e r i s V l., Teoretiškosios politiškos ekonomijos objektas ir esmė. 12 psl.
11. B i e l i a c k i n a s S., Prisiekusieji sprendėjai. 49 psl.
12. S t a n k e v i č i u s V l., Baudžiamosios teisės istorijos pamatiniai bruožai. I. Atsakingumo principas Izraelio tautos teisėje. II. Atsakingumo principas Romėnų teisėje. 80 p.
13. J a š č e n k a A., Diplomatinių agentų civilinis teismingumas. 12 psl.
14. P e t k e v i č i u s T., Klaipėdos Krašto Statuto vykdymo priežiūra. 21 psl.
15. J a n u l a i t i s A., Ignas Danilavičius, Lietuvos ir jos teisės istorikas. I dalis. Gyvenimas ir darbai. 231 psl.

VII tomas. 1930/35 m. red.: prof. A. J a n u l a i t i s.

1. B i e l i a c k i n a s S., Baudžiamųjų bylų gynimas. 111 psl. 1930 m.
2. K r i v i c k a s D., Nuolatinis Tarptautinio Teisingumo Tribunolas. 1935 m.

VIII tomas. 1935/1936 m. Red. prof. A. J a n u l a i t i s.

1. B u č a s J., Ekonominio pajėgumo principas mokesčių paskirstymo teorijoje.
2. J a n u l a i t i s A., Lietuvos bajorai ir jų seimeliai XIX amž. (1795—1863 m.).

IX tomas. 1937 m. Red. prof. A. J a n u l a i t i s.

1. Š a l č i u s P., Žemės ūkio organizacijos Lietuvoje iki 1915 m. IV+277 p. 1937 m.

IV.

1. Teisių Fakulteto programos 1931/1932 m.
2. Teisių Fakulteto reguliaminas, I dalis. 1932 m. 12 psl.

V.

Teisės ir Ekonomijos Studijos.

(Diplominiai ir konkursiniai darbai).

I tomas. 1936 m. red.: prof. A. J a n u l a i t i s.

1. A u d i c k a s J., Verslo mokesčiai. 74 psl.
2. Š a b ū n a s L., Didž. Lietuvos Kunigaikštijos Iždo Tribunolas. (1613—1764). 100 p.
3. K a k l i a u s k a s S., Natūralis gyventojų judėjimas Lietuvoje praeityje ir ateinančių 20 metų laikotarpyje. 72 p.
4. E l s b e r g a s S., Lietuvos Žemės Reforma. 71 p.

II tomas. 1938 m. Red. prof. A. J a n u l a i t i s.

1. A l s e i k a V., Filmų priežiūra Lietuvoje. 72 p.
2. P l a t e r i s A., Livonijos ir Kuršo teisiniai santykiai su Lietuva XIII—XVIII amž.